

Paris, CGAAER, 21 mai 2019

Politique européenne de Développement Rural

Mise en œuvre et bilan de l'évaluation ex-post du PDRH (PDR France Hexagonale, 2007-2013)

Gilles ALLAIRE, Président du comité de pilotage

Avant Propos

- Gilles Allaire, directeur de recherches honoraire à l'INRA
 - 2016-2019: Dans le cadre d'un Jumelage, expert en Tunisie pour développer l'évaluation des politiques et programmes agricoles et ruraux
 - 2015-2017: **Président du Comité de pilotage de l'évaluation du PDRH**
 - 3 rapports de mission
 - Note évaluative finale
 - 2010-2011 : Participation à l'évaluation à mi-parcours du PRRH **au titre de l'Observatoire du développement rural**
 - 2007-2008 : Participation à l'évaluation finale du PDRN **au titre de l'Observatoire du développement rural**
 - 2005-2006 Membre du comité de pilotage de l'évaluation des MAE herbagères.
 - **2005 Création de l'OBSERVATOIRE DU DEVELOPPEMENT RURAL**
 - 2003 : **Expert dans le cadre de l'évaluation à mi-parcours du Programme National de Développement Rural (auprès du bureau d'étude ayant réalisé la synthèse des évaluations)**
 - 1994-1995 : responsable avec Pierre Daucé de **l'évaluation conduite par l'INRA du premier dispositif de préretraite en agriculture.**
 - 1992-1993 : A la demande de Monsieur le Ministre de l'Agriculture et du Développement rural : "Étude de faisabilité d'un dispositif d'appui aux groupes professionnels innovateurs".

Plan

- I. Les règlements de développement rural: principes et difficultés de l'évaluation
- II. Evaluation du PDRH; cadrage général
- III. Déroulement de l'évaluation
- IV. Résultats et recommandations
- V. Difficultés rencontrées, Enseignements et recommandations

Les Règlements européens de développement rural (RDR)

Les Règlements européens de développement rural (RDR)

- Depuis 1999 (« agenda 2000 »), la politique agricole européenne (PAC) se divise en 2 « piliers »: les aides au revenu des agriculteurs et la politique de développement rural faisant l'objet d'un règlement unique, qui est mis en œuvre par les Etats membres, au niveau national ou régional, par des Programmes de développement rural (PDR), d'une durée de 7 ans.
Le règlement en cours est le 3^{ème}.
- Les mesures des RDR sont **cofinancées** (Europe, Etats membres).
- Les RDR rassemblent **plusieurs politiques antérieures**, en regroupant
 - les « mesures socio-structurelles » (aides à l'installation, aides aux investissements des agriculteurs...) et la « politique de la montagne », qui datent des années 1970,
 - les « mesures d'accompagnement de la réforme de la PAC de 1992 » et l'agroenvironnement (dont l'aide à l'agriculture biologique qui date de 1993)
- Ils ciblent **plusieurs populations**: agriculteurs, forestiers, industries agro-alimentaires et population rurale
- En France, le Programme de Développement Rural Hexagonal (PDRH) correspond à la mise en œuvre du RDR2 (2007-2013) (autres programmes: Corse et DOM)

Vue d'ensemble du PDRH (2007-2013)

- The HRDP is composed of :
 - **a common national base of six measures** (*setting up of young farmers*, compensatory allowances for natural handicaps, "Plan Chablis" [windfall plan], forest access roads/paths, investments in forests, grassland premium and rotational agrienvironmental measures)
 - **and 21 regional sets of measures**, including some or all of the other measures planned in France (31 of the 40 measures proposed in Regulation (EC) No 1698/2005).
- Final programme expenditure amounted to **€12.2 billion** - including stocks but not all additional national funding. Three axes mobilized 94% of the programme expenditures:
 - **Axis 1 "Improving the competitiveness of the agricultural and forestry sectors": 28%;**
 - Axis 2 "Improvement of the environment and rural areas": 57%;
 - Axis 3 "Quality of life in rural areas and diversification of the rural economy": 9%;
- HRDP impacted on about **200,000 agricultural beneficiaries**, about 10,000 in the forestry sector, 1,600 in the agro-food industry and more than 11,000 in the field of rural development.
- *In addition to HRDP subsidies it was possible to resort to fiscal aids (e.g. organics farming, depreciation,...) and investment priorities supported by public agencies as ADEME (e.g. energy production or saving), water basin agency, 'investissements d'avenir' programme.*

Les ensembles de dispositifs du PDRN et du PDRH

Typologie dispositifs	Montant financé Total PDRN (€)	%	Montant engagé cumulé PDRH (juillet 2012)	%
Accompagnement	424.816.612	4%	239.247.445	3,13%
Agro environnement ciblé enjeux localisés	2.099.451.648	22%	928.243.621	12,13%
Agro environnement et aide au revenu	4.568.851.033	47%	4.015.103.374	52,45%
Autres	5.890.939	0%	59.206	0,00%
Domaine forestier	668.516.304	7%	246.449.303	3,22%
Investissements dans les exploitations	1.394.887.675	14% (sousestimé)	1.839.820.898	24,04%
Mesure G et POA	371.286.036	4%	150.650.006	1,97%
Mesures sociales et rurales	103.612.967	1%	205.340.387	2,68%
Ensemble	9.637.313.214	100%	7.654.610.763	100,00%

Typologie ODR

Complexité de la politique de développement rural

- Plusieurs politiques, programmes, dispositifs... et complexes objectifs globaux (compétitivité, verdissement, qualité de la vie).
- Continuité et inflexion des politiques au fil des réglemements
- Diversité des mesures et subsidiarité pour adaptation aux contextes
- L'Évaluation est une composante des RDR (questions évaluatives et indicateurs) qui prend une place de plus en plus importante (consultation publique, évaluation ex-ante, critère de « performance » pour le RDR3)

Types d'évaluation envisageables

- Au niveau des **PDR** : obligatoire, sous la responsabilité des autorités de gestion du programme
- Au niveau des **dispositifs** (qui correspondent à la mise en œuvre d'une ou plusieurs mesures du programme) (ex ICHN, MAE eau, PMBE,...)
- Au niveau des **politiques** (ex. Installation, AB, Montagne): transversales/programmes, prise en compte de la politique nationale
- *Il demeure un enjeu national de suivi et de (méta)évaluation des politiques de développement rural*

Evaluation du PDRH; cadrage général

Mise en œuvre de l'évaluation (cf. les fondamentaux de l'évaluation)

• Un mandat émanant d'une autorité politique ou administrative	- Directives et Guidelines de l'UE - Mandat de l'« autorité de gestion » (DGPE) au président du Comité de Pilotage
• Distinction entre pilotage et réalisation	Le Comité de Pilotage prépare l'appel d'offre et le cahier des charges (CCTP) et opère la sélection du prestataire
• Un référentiel structurant le questionnement évaluatif	- Un référentiel européen (obligatoire) - Questions d'évaluatives nationales
• Des dispositifs adaptés de collecte de données (contexte, activités, résultats, impacts)	- Mise à disposition de données pour les évaluateurs sous le contrôle de l'autorité de gestion (délégation à l'ODR) - Enquêtes par sondages et entretiens conduits par le prestataire.
• Une recherche de relations de cause à effets	- Analyses conduites à partir de diagrammes de logiques d'impact - Etudes économétriques pour certaines mesures importantes réalisées par le prestataire ou par des équipes de recherches (études satellites)
• La production d'un jugement au regard du référentiel	- Les conclusions et recommandations proposées sont validées par le comité de pilotage (l'instance de jugement), Néanmoins le prestataire peut faire état de conclusions ou opinions propres - Le Président et le copil doivent fournir à l'Europe une appréciation sur la qualité du rapport fourni par les évaluateurs - Le président a rédigé une note de bilan (publique)
• L'association des parties prenantes	- Participation au comité de pilotage - Diffusion CR intermédiaire - Référence à la charte de l'évaluation

Les chapitres d'un plan d'évaluation

- La présentation de la stratégie à évaluer ou logique(s) d'action et **GAT** *analyse des parties prenantes*
- Les objectifs de l'évaluation (**lettre de mission, reprise objectifs de UE, part intégrante du RDR**)
- Le **champ de l'évaluation** (**directive UE**)
- Les **questions évaluatives** (**directive UE, COPIL**)
- Un ensemble hiérarchisé **d'indicateurs** : moyens, réalisations, résultats, impacts (**directive UE, COPIL, évaluateur**)
- *Un dispositif de collecte de l'information*
- Gouvernance et management
- Diffusion des résultats et suivi des recommandations

Diapositive 12

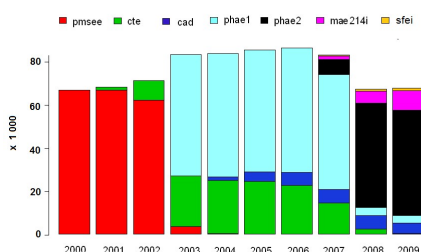
GA1 Question négligée
gallaire; 18/05/2019

Les difficultés concernant la définition du champ de l'évaluation ne sont pas anodines

- **Champ géographique**
 - A priori l'ensemble du territoire national pour les impacts globaux, mais:
 - ciblage sur l'économie « rurale » et « espaces ruraux » (à définir)
 - Ciblage sur secteur agricole et forestier et, de façon limitée sur le secteur agro-alimentaire (PME)
- **Champ temporel**
 - Pb des stocks dans le cas des contrats agro-environnementaux (cf. graphiques MAEH)
 - En principe sont pris en compte dans les bilans annuels les dossiers « payés », mais problème car dates de paiement variables (ICHN) et diverses interprétations de l'état des dossiers à prendre en compte (en particulier aides aux investissements) selon les EM et pour les nouveaux PDR selon les régions
- **Champ juridique ou institutionnel**
 - Le point de vue de l'UE est l'évaluation du FEADER, mais le PDRH est plus large (avec des financements en « top up »), les acteurs nationaux (État, Régions et collectivités) ont des priorités propres
 - Quel est le champ des politiques pour resituer le PDRH ? Ensemble de la PAC, politiques nationales et régionales, interventions du FEDER,...
 - Mise en œuvre en // d'une évaluation de l'ICHN

Mesures Agro-Environnementales Herbagères, décennie 2000 (RDR1 et passage au RDR2)

Nombre de bénéficiaires



[France entière, toutes mesures](#)

Les engagements sont comptabilisés en début de campagne

RDR1: PMSEE, CTE, CAD, PHAE1

RDR2: PHAE2, MAE214I, SFEI

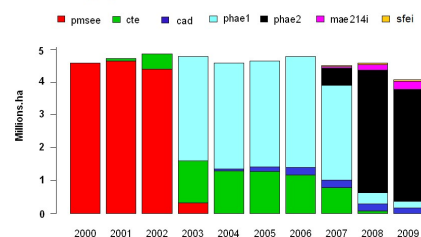
➤ NB: 2009 est incomplète (compte tenu de la date d'extraction des données)

• Nombre de bénéficiaires en baisse après 2006

Mais diffusion spatiale (phae2 et SFEI)

• Les Surfaces engagées diminuent légèrement

Surfaces Engagées



Le questionnement évaluatif

- **Les questions évaluatives européennes imposées:**
 - 2 questions évaluatives par mesure (*résultats*) + 4 sur l'axe LEADER
 - 16 questions évaluatives transversales (*impacts*)
 - trop plein de questions évaluatives communes, l'objectif étant la perspective de méta-évaluation européenne
 - de fait hétérogénéité des pratiques de suivi selon les pays et système d'information européen inutilisable
 - trop lourd en particulier lorsque comme pour le PDRH un grand nombre de mesures sont programmées
 - Ne facilite pas le ciblage de l'évaluation sur des enjeux prioritaires, qui ont pu évoluer au fil de la période au niveau (avec le bilan de santé de 2008) ou national
- **Six questions nationales (COFIL) (en continuité avec évaluation à mi-parcours)**
 1. Le PDRH a-t-il contribué au renouvellement des générations et à la pérennité de l'activité agricole ? (*prédéfinie par le PDRH qui fait de se renouvellement un indicateur d'impact*)
 2. Le PDRH a-t-il contribué à un développement innovant des formes d'actions collectives chez les différents bénéficiaires ?
 3. Le PDRH a-t-il contribué au maintien des prairies ?
 4. Le PDRH a-t-il contribué au soutien du développement de l'agriculture biologique ?
 5. Le PDRH s'est-il adapté aux disparités régionales et territoriales ?
 6. Le PDRH a-t-il contribué à la prise en compte des problématiques spécifiques aux zones de montagne ?

Questions évaluatives et logiques d'action

- Les questions évaluatives doivent faire sens tant au *regard de la finalité et des objectifs stratégiques* attribués initialement au programme évalué, qu'au *regard des logiques d'action* des différents axes du programme
- Or, dans la logique d'action économique du PDRH, il est difficile de retrouver clairement l'objectif/les objectifs de certaines mesures (qui préexistaient au programme), comme la DJA ou le PMBE, mais aussi l'aide à l'agriculture biologique ; *ce qui renvoie à la question du référentiel de l'évaluation.*
- L'évaluateur ex-post a considéré que trois référentiels étaient pertinents :
 - (i) celui constitué par l'arbre des objectifs du programme (le plus légitime), mais qui rend imparfaitement compte de la variabilité régionale de la programmation (DRDR) ;
 - (ii) l'articulation logique des effets attendus à travers le questionnaire européen (tel que présentée dans le guide de 2014), dont la légitimité est plus européenne que nationale ;
 - (iii) celui qui ressort des résultats de la génération précédente de programmes de développement rural (PDRN, DOCUPs, Leader, dont cependant il n'y pas eu d'évaluation globale), dont la légitimité vient de la logique de « filiation » des RDR, mais qui de ce fait a un côté conservateur

Le CADRE COMMUN DE SUIVI EVALUATION (CCSE)

- Le CCSE a fait l'objet de critiques, dans les différents pays européens sur sa pertinence et son réalisme, tant du point de vue des autorités, des évaluateurs et des chercheurs.
- Pour la conduite d'une évaluation, on est pris entre le désir de revoir en profondeur ce cadre pour l'adapter au contexte national et la contrainte de la conformité des travaux à ce cadre, pour répondre aux obligations réglementaires de l'autorité de gestion. *De ce fait ce cadre évolue peu.*
- **Différents challenges méthodologiques sont à considérer.**
- 1) La compréhension des indicateurs tels que définis dans le CCSE demande une bonne analyse du contexte et des logiques d'intervention. Néanmoins les stratégies des autorités de gestion et des acteurs sont variables selon les contextes et *il est présomptueux de les réduire à un modèle d'action universel qui pourrait uniformément être décrit par un jeu d'indicateurs.*
- *L'évaluation des effets d'un programme ne doit pas être limitée à la quantification d'indicateurs du cadre commun, mais inclure une analyse complémentaire, quantitative et qualitative.*

SUITE

- 2) La distinction effets directs et indirects du programme, qui correspond à la distinction entre résultats et impacts, n'est pas toujours immédiate, en particulier lorsque l'action (la mesure) a pour bénéficiaire immédiat un opérateur délivrant le service attendu de l'action (cas de la formation ou des services à la population rurale).
 - Les stagiaires en formation ou les utilisateurs d'une maison de santé ne sont-ils pas les **bénéficiaires réels directs** de l'action (les bénéficiaires indirects étant les pairs à qui le formé transmet le savoir acquis).
 - *Concernant cette difficulté on peut prendre l'exemple des mesures 321 et 323 qui relèvent de l'indicateur de résultat R10, « Population des zones rurales bénéficiant de services améliorés », et qui sont concernées par les indicateurs d'impact sur l'emploi et la qualité de vie en milieu rural (du moins la 321). (P13, note finale GA)*
- En principe, il est du ressort de l'Autorité de Gestion de dire ce qu'il faut entendre par effets directs ou indirects, résultats et impacts, dans le cadre néanmoins contraint par le CCSE
 - Ni lors de cette évaluation, ni lors des précédentes, le comité de pilotage ne s'est livré à une analyse approfondie des indicateurs du CCSE.
 - Le rapport d'évaluation ex-ante ne traite pas des indicateurs
 - Etude réalisée par Ernst&Young (et l'ODR) à la demande de la DGPAT en 2012 avec propositions mais sans conclusions effectives. *Cf. 2 exemples.*
- Si la **logique d'action du programme est insuffisamment explicitée** (cas du PDRH, selon les évaluateurs ex-post), il revient à l'évaluateurs doivent distinguer ^{effets} directs et indirects en construisant des **diagrammes de logiques d'impact (DLI)**, ^{GA2} comme cela a été fait dans une première phase des travaux pour l'ex-post en France avec la participation des groupes de travail thématiques.

Diapositive 18

GA2 , qui néanmoins sont régulièrement critiqués, sans qu'il en sorte de conclusions

gallaire; 18/05/2019

SUITE

- 3) Les effets non attendus ou externalités sont à distinguer des effets indirects, qui eux sont eux attendus et identifiés lors de la conception (ou de la reconstitution par l'analyse) de la logique d'intervention du programme et résultent d'interactions sur lesquelles se base la logique d'intervention, visant des impacts au-delà des bénéficiaires directs.
- Selon les canons de la programmation stratégique, on doit chercher à identifier ex-ante des causes possibles d'externalité (en particulier lors de l'évaluation stratégique environnementale et sociale) et, chemin faisant, à constater celles qui se manifestent. L'analyse ex-post devrait alors concerner les externalités qui ont pu être identifiées au cours du déroulement du programme avec les mesures de correction qui ont pu être prises.
Les causes d'externalités peuvent notamment relever des *critères de sélection des dossiers*.
- Les relations avec d'autres politiques, si elles ne sont pas anticipées, sont de l'ordre des externalités et à prendre en compte dans l'é^{GA2}le de la cohérence « externe » du programme.

SUITE ET CONCLUSION

- Un défi de l'évaluation est de mesurer des effets nets ou effets propres, i.e. ceux qui sont attribuables en propre au programme une fois pris en compte les autres facteurs influençant la variation d'un indicateur. Ces facteurs de confusion indépendants de la mise en œuvre du programme sont directement ou indirectement corrélés avec la décision de participer ou non au programme (situation socio-économique des agriculteurs, évolution des prix, accessibilité du crédit, opportunités offertes par des politiques alternatives...).
- Pour éliminer ces biais, il convient non seulement de disposer de méthodologies puissantes mais aussi des données nécessaires, qui ne peuvent se limiter aux données du système de suivi.
- Il est important de reconnaître et expliquer dans les travaux d'évaluation les biais et les limites des données. En termes de méthodes, il est également préconisé de recourir à une combinaison de plusieurs approches et à une « triangulation » des résultats.
- Les méthodes statistiques qui permettent d'éviter ces biais sont exigeantes en données micro-économiques individuelles, demandant l'appariement de bases de données. Toutefois, comme le montre les travaux qui ont pu être réalisés pour l'évaluation des effets de l'axe 3, des méthodes de ce type peuvent être utilisées avec des jeux de données agrégées au niveau communal.
- Ces travaux se sont développés portés par plusieurs équipes de recherches en Europe, mais elles sont encore peu intégrées aux travaux d'évaluation. La significativité et la pertinence des résultats sont discutables et discutées. Ils doivent être validés par des approches compréhensives.

Diapositive 19

GA2 , qui néanmoins sont régulièrement critiqués, sans qu'il en sorte de conclusions

gallaire; 18/05/2019

1) Nombre de participants ayant suivi jusqu'à son terme et avec succès une action de formation en rapport avec l'agriculture et/ou la foresterie ([extrait rapport E&Y, 2012](#))

Problématique	La difficulté réside dans la notion de succès de la formation.
Mesures concernées	111
Indicateur de réalisation disponible	Nombre d'actions de formations
Indicateur OSIRIS utilisé	Nombre de participants aux actions de formation de la mesure 111 (demandé en fin de projet).
Fiabilité de l'indicateur	Moyenne: valeur déclarative.
Taux de renseignement	58% de valeurs non nulles.
Définition (CE)	1. Participation à la totalité de la session 2.1 Formation diplômante : obtention d'une qualification, d'un certificat, diplôme 2.2 Formation non diplômante : mise en œuvre de la pratique enseignée
Méthode préconisée par la Commission	Formation diplômante : Création d'une base de données des participants aux formations, et renseignement de l'information concernant la réussite à l'examen. Formation non diplômante: Enquête auprès des participants. Une alternative est l'évaluation du taux de succès par les opérateurs (avec problème de contrôle.
Méthode mise en œuvre par la France	Formation non diplômante uniquement. 80% des participants. Taux fixé de manière arbitraire (cf. note sur le calcul des effets attendus du PDRH - chiffrage des indicateurs de résultats des axes 1 et 3)
Propositions alternatives	L'indicateur étant renseigné à la fin de la formation, considérer que le nombre de participants renseignés correspond aux personnes ayant assisté à la formation, soit 100% des participants. Ne considérer que la 111 A (formation) et non la B (diffusion)

2) Accroissement de la valeur ajoutée brute des exploitations ou entreprises soutenues ([extrait rapport E&Y, 2012](#))

Problématique	Calcul de la valeur ajoutée brute
Mesures concernées	112-121(A-B-C)-122(A-B)-123(A-B)-124-125(A-B-C)-131
Indicateur de réalisation	Nombre de projets soutenus
Indicateur OSIRIS utilisé	Volume total des investissements
Fiabilité de l'indicateur	Faible: Valeur déclarative multipliée par un coefficient d'entraînement défini arbitrairement.
Taux de renseignement	Entre 93 et 99%.
Définition (CE)	Accroissement de la valeur ajoutée dans les entreprises du secteur agricole, agroalimentaire ou sylvicole soutenues.
Méthode préconisée par la Commission	Calcul comptable de la valeur ajoutée (Chiffre d'affaire – Coûts) au via le RICA (trop peu représentatif). Une étude lancée en 2012 sur un échantillon d'exploitations n'a pas permis de dégager des informations exploitables à partir d'un simple déclaratif
Méthode mise en œuvre par la France	Coefficient d'entraînement à partir des volumes d'investissement: 5% pour 112, 10% pour 121, 7% pour la 122, 25% sur 123 et 124, 10% sur 125

DEROULEMENT DE L'EVALUATION

Calendrier de l'évaluation

- Mise en place du dispositif (de façon ex-post)
- Mise en place **février 2015** (lettre mission du président du comité de pilotage du 12/02/15), constitution du comité de pilotage, première réunion le **16 avril 2015**
- Cahier des charges pour recruter un prestataire prêt en juin (avec 6 questions évaluatives nationales), marché fin août, choix prestataire fin **décembre 2015**, début des travaux du prestataire **janvier 2016**
- Un rapport final (500 pages plus des annexes) a été remis fin décembre 2016 (deadline). Après commentaires du comité de pilotage et validation le rapport définitif a été remis en **mars 2017**, accompagné d'une appréciation de la qualité du rapport (obligatoire).
- Retour de l'UE en **septembre 2017**.

Préparation et mise en œuvre

- **Préparation des travaux d'évaluation par le comité de pilotage ;**
 - réflexion approfondie sur les **données** nécessaires à l'évaluation et les limites des données existantes
 - proposition d' « **études satellites** » en mobilisant des équipes de recherches
 - choix d'un marché unique mais proposition d'une organisation en 4 **groupes de travail thématiques**.
- *La préparation de l'évaluation (préparation des bases de données nécessaires comme le choix des méthodes pour l'analyse des impacts) doit démarrer le plus tôt possible pour les évaluations à mi-parcours ou ex-post.*
- *En France pour la préparation des données issues de la gestion et du paiement des dossiers existe un observatoire dédié (ODR)*
- *On peut envisager la mise en place d'un comité de pilotage et la sélection d'un prestataire couvrant toute la durée du programme (généralement le cas des actuels PDR régionaux)*

Déroulement de l'évaluation (5 phases)

Phase 1 : Référentiel d'évaluation et cadrage de la mission

- Analyse documentaire
- Analyse budgétaire
- Entretiens nationaux
- Analyse des travaux d'évaluation existants
- Analyse du questionnement évaluatif
- Note sur le référentiel et sur l'utilisation des ressources financières

Phase 2 : Analyse de la mise en œuvre et des résultats

- Actualisation de l'analyse de la mise en œuvre réalisée à mi-parcours : entretiens régionaux et départementaux, enquête électronique
- Analyse des réalisations physiques
- Analyse des indicateurs de résultats
- Préparation du choix des études de cas ciblées et des travaux sur les indicateurs d'impact
- Rapport d'étape

Présentation par le prestataire

Déroulement (5 phases)

Phase 3 : Analyse des impacts et réponse au questionnaire évaluatif

- Réalisation de 40 études de cas ciblées
- Réalisation d'un sondage auprès d'environ 2500 cibles du programme
- Analyse des indicateurs d'impact
- Evaluation quantitative des effets propres des axes 3 et 4
- Prise en compte des autres travaux d'évaluation et de recherche
- Réponse aux questions évaluatives
- Projet de rapport final

Phase 4 : Finalisation de la synthèse évaluative et recommandations

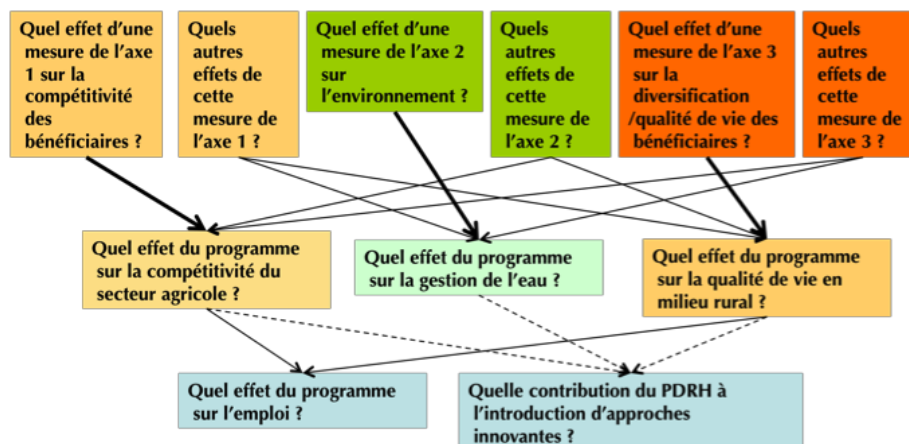
- Elaboration des recommandations
- Rapport final

Phase 5 : Participation à la valorisation des travaux

- Réunions de présentation nationales et régionales des résultats
- Réalisation de synthèses thématiques (4 pages)

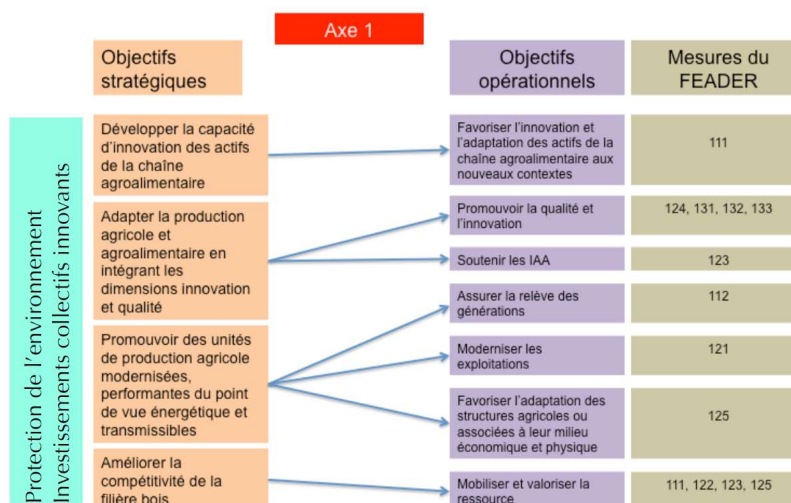
Présentation par le prestataire

Structuration du questionnaire (des questions évaluatives par mesures aux effets globaux)

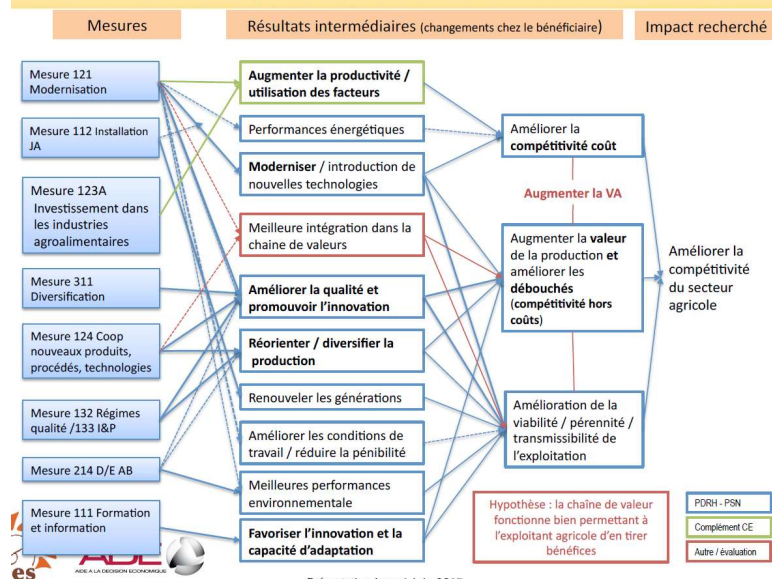


Présentation par le prestataire

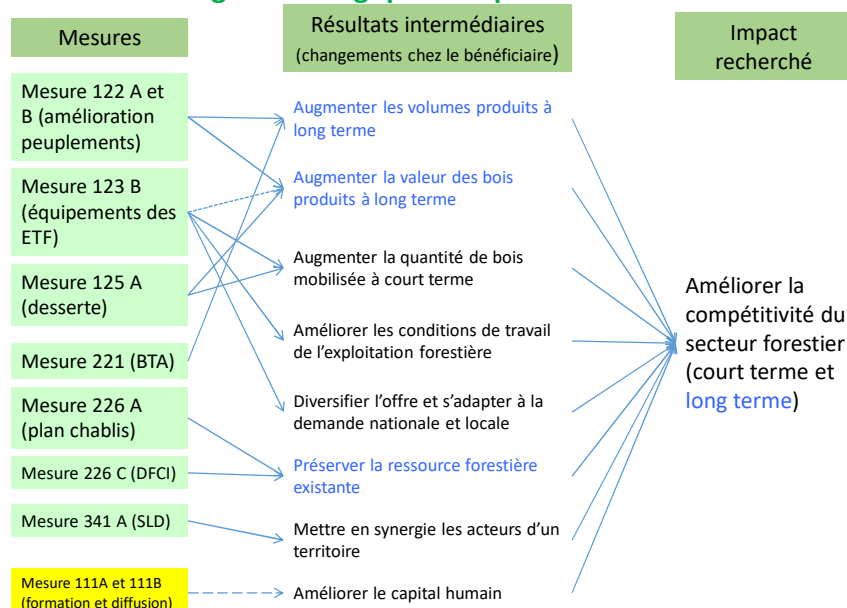
- Résultats élaborés à partir des **Diagramme Logiques d'impact** (suivi partiel du CCSE)
Pour les conclusions nécessaire retour au **diagramme d'objectif** par axe (cf. exemple Axe 1= Mais référentiel insuffisant pour **raisonner les impacts** (interactions entre axes)



La phase de structuration



EXEMPLE : Diagramme logique d'impact des mesures forestières



Déroulement des travaux

- Le prestataire a mis en œuvre un **programme conséquent d'enquêtes** auprès des *agriculteurs, entreprises agro-alimentaires, de travaux forestiers, de gîtes ruraux et aussi d'animateurs locaux*
- Le prestataire a aussi mis en œuvre des **traitements statistiques avancés** pour quantifier les résultats de certaines mesures (en lien avec équipes de recherches)
- A chaque phase, les travaux ont été validés par une **réunion plénière du comité de pilotage** et discutés préalablement dans un **groupe de travail thématique**.
- Les **groupes thématiques** ont facilité les échanges entre les évaluateurs et les parties prenantes et experts (au-delà du comité de pilotage). Les participants ont donné en amont des avis sur les méthodes (modèles pour les études quantitatives et questionnaires d'enquêtes) Ils ont participé à l'élaboration des recommandations, une discussion ouverte ayant été organisée dans chacun des groupes thématiques

Acteurs impliqués

- La participation des représentants de l'autorité de gestion et des parties prenantes membres du comité de pilotage aux groupes de travail a été discontinuée et variable selon les thèmes.
- Le service statistique du ministère a été peu impliqué dans les travaux conduits par les évaluateurs (contrairement à l'évaluation à mi-parcours).
- Les données de réalisation (agence de paiement) ont été mises à disposition via l'observatoire dédié (ODR) (données agrégées)
- Cette situation pose la question du portage de l'évaluation (en particulier ex-post au Ministère).

Etudes « satellites » : une idée qui reste à concrétiser...

- Un appel à projets auprès d'équipes de recherches ayant une expérience des travaux d'évaluation a été fait au printemps 2015.
 - Mais la mise en place de cette procédure a souffert du retard à la mise en place du programme d'assistance technique (financement).
- *L'idée d'une association précoce d'équipes de recherches compétentes à la conception, à la préparation des travaux d'évaluation, et à la réalisation d'études quantitatives (sous forme d'appel d'offre) reste pertinente.*
- *Cette association devrait être envisagée dès le départ, avec la mise en place du plan d'évaluation.*
- *Il ne s'agit pas cependant de se substituer aux évaluateurs indépendants.*

RAPPORT FINAL D'ÉVALUTION

- **Appréciation Comité de pilotage:** très bonne qualité du rapport / attentes du comité de pilotage, originalité des travaux mis en œuvre
 - Rassemblement de compétences diversifiées chez le prestataire (consortium de bureaux d'étude + une équipe recherche)
 - Importance des enquêtes bénéficiaires et populations cibles
 - Etudes quantitatives selon techniques économétriques
 - Mobilisation de l'ODR
 - Groupes de travail thématiques
- **Appréciation UE (04/09/2017) (globalement positive)**
 - Le rapport d'évaluation ex post suit plutôt scrupuleusement la structure décrite dans les lignes directrices pour l'évaluation ex post.
 - Le rapport d'évaluation montre une utilisation partielle des éléments communs d'évaluation selon le cadre commun de suivi et d'évaluation (CCSE). Les indicateurs communs (contexte/référence, réalisation, résultat, impact) ont été partiellement utilisés et quantifiés.
 - *Les indicateurs communs d'impact ont été partiellement évalués. Le rapport ne mentionne pas les valeurs cibles. Les valeurs quantitatives ex post réelles n'ont pas été fournies. Les impacts ont été évalués au niveau du Programme de Développement Rural et/ou des axes et/ou des mesures. Des références à des analyses contrefactuelles ont été fournies. Les données et sources d'informations pour l'évaluation des indicateurs communs d'impact ont été décrites.*
 - *Des indicateurs d'impact nationaux spécifiques ont été définis. Néanmoins, ces indicateurs ont été très peu utilisés dans l'évaluation*

Valorisation

- Valorisation limitée: 4 réunions interrégionales prévues, deux réalisées (période électorale)
- Notes du CEP
 - N°116 – Mai 2018 – Méthodes de l'évaluation
 - N°116 – Mai 2018 – Mise en œuvre et réalisations
 - N°116 – Mai 2018 – Principaux résultats et impacts
 - N°131 – Novembre 2018 – Contribution du PDRH à la compétitivité du secteur laitier

Diapositive 35

GA3 Une appréciation de la qualité du rapport doit être remis à l'UE avec le rapport, sous la responsabilité du psdt du COPIL
gallaire; 18/05/2019

RESULTATS ET RECOMMANDATIONS

RESULTATS : FOCUS SUR LES AIDES AUX INVESTISSEMENTS

1/ MEASURE 121 MODERNISATION OF FARMS (Axis I)

From ODR, 1/1/2017, including transition period and top up

Scheme		Benef	amount committed (€)	% total M121	Amount /benef
121A	Modernisation livestock buildings ('PMBE')	38266	793 020 616	71,6%	20724
121B	PVE	18593	101 639 388	9,2%	5467
121C1	Energy saving (regional aid)	29	347 117	0,0%	11970
121C1PPE	Energy Performance Plan ('PPE')	10350	95 460 298	8,6%	9223
121C2	Collective investments (CUMA) (regional aid)	3064	52 305 412	4,7%	17071
121C3	Investments by YF	20	131 997	0,0%	6600
121C31	Innovative investments by YF (national aid 100% top up)	55	698 861	0,1%	12707
121C4	Transformation on farm (regional aid)	2749	40 517 503	3,7%	14739
121C5	Quality compliance (regional aid)	1139	7 091 980	0,6%	6226
121C6	Specialized crops (regional aid)	738	11 897 803	1,1%	16122
121C7	Diversification (regional aid)	570	4 662 589	0,4%	8180

In total 63 102 applications have been approved under the measure 121 modernization of farms, mobilizing a **total volume of eligible investment of 3.76 billion€**, including public expenditure close to 1.05 billion€ (RAE 2015).

Total in table: 1.11 billion€ (ODR, 2017)

RAE2015- M121

Demands	FEADER	Total DP	Invest eligible
63 102	485 473 955	1 048 228 862	3 759 483 125

FOCUS SUR LES AIDES AUX INVESTISSEMENTS

2/ Characteristics of subsidised holdings according to 2010 census (ODR, matched data: census X payment data)

%	Diversification	PGI/AOP	Label	Organic	Energy Prod	Agri-tourism
121A	14	16	45	4	-	-
121C1	16	-	-	-	7	-
121C4	49	17	31	26	1	8
311	52	11	22	16	3	24

Beneficiaries 311: 49% individual farmers (VS 30% other measures)

Organic, vineyards and Agritourism over represented in diversification (and transformation) measures.

PBS (%)	<= 25 000	25 000 – 100 000	> 100 000
121A (PMBE)	3	30	67
121C1 (PPE)	1	10	89
121C4 (transformation)	9	33	58
311 (diversification)	12	37	51

Big farms, overrepresented in modernization measures, small farms in diversification (and transformation) measures.

OTEX (%)	Breeding (cattle breeding and dairy)	Crops	viticulture	fruit	vegetable gardening
121A	78	3		2	
121C1	76	6		2	
121C4	44	9	23	4	1
311	42	17	19	4	2

FOCUS SUR LES AIDES AUX INVESTISSEMENTS:

3/ Montants Engagés selon finalité des mesures

Axe 1 (M121) et axe 3 (M311, M312): montants engagés

Type invest	Scheme	amount	
Modernisation	PMBE+PVE+PPE	990 467 419	86,9%
Diversification strategies	M121C quality & diversification	52 970 933	4,6%
	M 311 non agri diversification	33 770 172	3,0%
	M313 Tourism	62 621 620	5,5%
Total		1 139 830 144	100,0%

Source: ODR

Aides investissements: éléments d'évaluation ^{GA4}

- S'agissant de l'effet attendus sur la compétitivité du secteur agricole, les évaluateurs ont souligné des difficulté de fond pour évaluer les contributions du PDRH si on a de cette question une approche plus large que celle du CCSE.
- Bien que les effets induits par les aides à l'investissement n'aient pas été mesurés systématiquement, ils peuvent être localement importants, notamment ceux de l'AXE 3 sur l'emploi rural.
- Le rôle du PDRH est notable en matière de construction et d'équipement des bâtiments d'élevage, le volume des investissements éligibles au PMBE (€ 400 millions/an) représente 17% of la formation brute de capital fixe pour ce poste (€ 2.4 milliards/an, EUROSAT database).

AXE1: Comment évaluer la compétitivité ?

- L'objectif stratégique global de l'axe 1 tel que présenté dans le PDRH semble clair « *amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et sylvicole* ».
- La compétitivité est définie par l'OCDE comme : La « *capacité d'entreprises, d'industries, de régions, de nations et d'ensembles supranationaux à générer, tout en étant et en restant exposés à la concurrence internationale, des niveaux de revenu et d'emploi des facteurs relativement élevés* ».
La notion renvoie à un *espace de concurrence* et concerne un type d'acteur stratégique : une entreprise dans l'espace de son marché, une industrie (filière) ou d'une région, dans l'espace national ou mondial, une nation dans l'espace européen, l'UE dans le monde.
- La compétitivité est généralement mesurée par l'évolution de la part de marché (national ou export) d'un acteur économique ou d'un ensemble (*région ou secteur agricole ou agroalimentaire d'un pays*).
- La perspective stratégique pour le RDR est l'UE, avec la référence à la stratégie de Lisbonne. Mais ce ne peut être uniquement celle d'un programme national. *Par rapport à quels espaces de concurrence faut-il traiter de la question sur l'amélioration de la compétitivité ?*
- Comme l'a constaté l'évaluation ex-ante, « *formellement, l'analyse du contexte du PDRH ne présente pas de priorisation stratégique au niveau national. Le territoire français est hétérogène et ses enjeux peuvent être sensiblement différents en fonction des territoires considérés.* »

Diapositive 41

GA4 Investment aid (including IF ??), about 20% of the total public expenditure of the programme, which mobilized €2.7 billion of public spending, generated €7.8 billion of eligible investment (leverage 2.9).

gallaire; 20/05/2019

Suite, Compétitivité

- L''évaluateur du PDRH, comme cela est d'usage, a distingué :
 - la compétitivité «coûts» (ou «prix»), i.e. l'efficacité de l'utilisation des facteurs de production,
 - la compétitivité «hors coûts», i.e. les actifs qui permettent une meilleure valorisation de la production (par rapport au marché standard) ou de sécuriser les débouchés. Il s'agit des activités de diversification complémentaires à la production (transformation, vente), des labels et signes de qualité et plus largement des actifs intangibles qui tiennent notamment à la dynamique du territoire ou de la filière.
- Cette distinction permet aux évaluateurs de séparer parmi les mesures et sous-mesures concernant les investissements, celles
 - qui soutiennent plutôt la première (compétitivité «coûts», les aides réduisant les coût de modernisation (avec des investissements individuels ou collectifs en CUMA), avec des effets d'aubaine et des effets pervers possibles d'incitation au surinvestissement)
 - ou la seconde stratégie (compétitivité «hors coûts»), avec des investissements individuels ou collectifs « innovants » (d'où QE nationale 2).
- La distinction entre deux facteurs de compétitivité recouvre deux orientations stratégiques des entreprises, l'une basée sur des économies d'échelle et l'efficacité technique et l'autre sur la recherche d'une efficacité globale des facteurs et des économies de gamme, ces deux stratégies peuvent se combiner.
- *On parle de compétitivité pour éviter de parler de concurrence, alors qu'il s'agit de l'activer !* Mais, il s'agit à la fois de stratégies tant individuelles que collectives. De plus, les stratégies des acteurs ont aussi pour objectif de se protéger de la concurrence, comme par exemple en organisant des circuits courts ou en adoptant des démarches de qualité. La concurrence se joue alors au niveau des territoires.

Suite, Compétitivité

- La compétitivité d'un territoire ne se résume pas celle des entreprises qui y assurent l'activité économique, mais concerne également les capacités propres du territoire en matière d'attractivité et de soutien à l'innovation (services aux entreprises et à la population).
- C'est donc l'ensemble du programme qui est concerné et non seulement l'axe 1 : c'est la perspective adoptée pour l'évaluation ex-post, avec un groupe thématique sur le secteur agricole, au sens large.
- Si l'on pousse ce raisonnement, sous la notion d'une amélioration de la compétitivité, on peut englober non seulement les effets positifs du programme sur les revenus et les emplois agricoles, mais aussi la qualité de la vie dans les territoires ruraux.

AXE2: pas seulement l'environnement

- Les questions évaluatives européennes sur l'environnement concernent l'axe 2, alors que **les autres axes sont également concernés** à différents égards et alors que l'axe 2, notamment à travers les mesures de masse ICHN et PHAE, se concentre dans les zones de montagne et à handicap et **à également un objectif d'équilibre territorial (cf. QE nationale 6)**
- Ceci a d'ailleurs justifié une évaluation nationale spécifique de l'ICHN

FOCUS SUR LES Mesures Agroenvironnementales Territoriales (MAET)

**Résultats très contrastés selon les territoires (appropriation par les acteurs locaux)
Peu de réussite (généralisation) des mesures les plus ambitieuses (correspondant à des projets locaux)**

Taux moyen de contractualisation des MAET (PDRH) en référence à la superficie éligible par territoire

Enjeu	Taux T0 « brut »			Taux T1 RPG		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
I1 : NATURA 2000	6.31	7.89	8.74	16.36	20.46	22.65
I2 : DCE	3.00	4.82	5.17	4.84	7.77	8.32
I3 : total (excepté I3 :DFCI)	0.51	0.57	0.63	1.33	1.48	1.65
I3 : Paysage	0.53	0.55	0.55	1.34	1.39	1.39
I3 : Erosion	0.96	1.12	1.23	1.30	1.53	1.67
I3 : Biodiversité	0.58	0.65	0.70	1.09	1.23	1.31
I3 : Autres	0.25	0.26	0.27	0.94	0.96	1.02

Il n'y a qu'un enjeu par territoire.

Taux T0: calculé en référence à la superficie totale du territoire (mesure SIG)

Taux T1: Superficie éligible par territoire : SAU moins les parcelles contractualisées dans une autre MAE (CAB, PHAE, SFEI)

Qualité de l'environnement

- **Les conclusions du rapport d'évaluation sont très nuancées.** Les travaux ont montré la difficulté à dresser des conclusions à ce sujet, du moins à un niveau global.
- Des animateurs de Projets Agro-environnementaux locaux (PAE, mesure 214I) ou les CRAE ont tirés des bilans, mais ceux-ci ne sont pas centralisés.
- Il n'y a pas à notre connaissance d'étude sur la gouvernance des PAE. Les enquêtes par sondage, réalisées dans le cadre de l'évaluation ex-post, en restent à des appréciations globales des résultats et parfois vagues.
- Des données de référence manquent pour conduire des travaux originaux en termes de bilan et d'impact des actions.
En particulier **on ne dispose pas d'indicateurs localisés des pressions agricoles** sur l'environnement (eau, sol, paysage) qui pourraient être suivis et **d'indicateurs d'état** (ou, s'ils existent, ils sont difficilement mobilisables dans le cadre de l'évaluation).
- Il existe en France des « observatoires » et des travaux de recherche sur les différents compartiments et sur la biodiversité, mais cet ensemble s'est révélé de fait difficilement mobilisable dans le cadre de l'évaluation du développement rural. **Une meilleure complémentarité entre travaux de recherches et cadre de l'évaluation est à rechercher.**

Evaluation Environnementale Stratégique (ESS)

- L'autorité de gestion (MAP) et l'autorité environnementale ont décidé en concertation de mener l'évaluation environnementale stratégique conjointement avec l'évaluation ex-ante générale du PDRH.
- L'objectif de l'ESS était de mettre en évidence, par mesure, les risques pour l'environnement du PDRH liés à la nature de la mesure (PMBE, mécanisation forestière,...) ou à un cadrage insuffisant de la mise en œuvre et de proposer des mesures correctrices.
- L'EES a suscité des débats et a été prise en compte dans le cadrage des mesures et les conditions d'éligibilité (**l'évaluation ex-post n'est pas revenue sur cette question**).
- L'ESS, comme c'était son rôle, a également proposé une série d'indicateurs, par mesure, pour le suivi de l'effet du PDRH sur l'environnement. Toutefois, à notre connaissance, **ce suivi n'a pas été effectué.**

Diapositive 47

GA5 nous disposons aujourd'hui de suffisamment de données et de recul sur les MAE (niveau des parcelles depuis 2006, niveau des bénéficiaires depuis la création) pour que soient conduites des recherches longitudinales sur les territoires concernés qui seraient très utiles.

gallaire; 20/05/2019

Les principales réussites du PDRH mises en évidence par l'évaluation ex-post

- Un effet des aides à l'investissement sur la productivité du travail dans les exploitations d'élevage bénéficiaires,
- Un effet notable sur le maintien de la compétitivité du secteur laitier malgré une faible anticipation de la fin des quotas
- Une participation au développement de l'agriculture biologique et des circuits courts de commercialisation des produits agricoles,
- Une amélioration de l'efficacité environnementale des MAE par rapport à la période précédente, notamment dans les zones Natura 2000, du fait d'un meilleur ciblage et d'un couplage avec des aides à l'animation ;
- Un effet positif du programme sur l'emploi et l'accès aux services dans les communes bénéficiaires des mesures des axes 3 et 4 ;
- Certains effets, à court terme, sur la mobilisation de bois et l'amélioration des conditions de travail pour les travaux forestiers ;
- Le couplage des leviers d'action mobilisés, en particulier en associant actions immatérielles et matérielles s'est révélé efficace : cas des zones Natura 2000 (mesures d'animation), cas de la gestion et de l'exploitation forestière (couplage chartes forestières/PDM, création de pistes de desserte, et d'actions sur les peuplements forestiers) et cas du développement des services ou du tourisme rural (couplage animation LEADER et mesures d'investissement de l'axe 3) ;
- De réels effets à l'échelle régionale lorsque des marges de manœuvre d'appropriation du programme ont été saisies et ont rencontrées des stratégies régionales ;
- Une certaine efficacité du programme quant au rééquilibrage global de l'espace hexagonal (équilibre plaine / montagne en particulier), mais avec une difficulté à gérer les équilibres à une échelle plus fine.

Les principaux points faibles soulignés

- Un programme qui peine à soutenir l'innovation et la prise en compte des nouveaux enjeux (adaptation au changement climatique, diversification des formes d'emploi agricole, économie collaborative,...), en restant très axé sur des aides "historiques", plutôt efficaces mais seulement sur une partie des enjeux (ICHN, DJA, plans bâtiments,...) ;
- Une efficacité environnementale qui reste globalement faible sur la biodiversité (hors zones Natura), la gestion de l'eau et les paysages, notamment en dehors des zones de montagne ;
- Une difficulté à soutenir les approches intégrées ou les filières dans leur ensemble ;
- Un programme qui reste surtout accessible aux initiés et qui peine à diversifier les publics cibles ;
- Un pilotage stratégique, notamment à travers le suivi et l'évaluation, largement perfectible
- Au total, tout en faisant le bilan des réussites du programme, les travaux d'évaluation ont souligné des points faibles, dont on peut apprécier diversement l'importance. Sur de nombreuses questions évaluatives le jugement des évaluateurs reste « nuancé ».

Recommandations

- **Quatre recommandations sur la stratégie et les objectifs**

- *R1 : Renforcer la capacité des programmes à soutenir l'innovation et à conduire le changement*
 - Préciser la théorie d'action recherchée pour favoriser l'innovation (quel rôle du FEADER ? quels objectifs ? quels leviers ? quel horizon temporel?)
- *R2 : Renforcer les approches intégrées (filières, territoires)*
- *R3 : Renforcer la cohérence externe des programmes*
- *R4 : renforcer la territorialisation des programmes*
 - Renforcer la souplesse et l'adaptabilité locale des MAE ;
 - S'appuyer sur les territoires de projet ;
 - Cibler les aides filières de façon à renforcer les stratégies territoriales.

- **Trois recommandations sur la mise en œuvre**

- *R5 : Renforcer la sélection des projets*
 - Renforcer la sélectivité des aides aux investissements et à l'installation ; Moduler davantage les aides suivant les orientations recherchées (collectif, triple performance, innovation,...) ; Renforcer et mobiliser des références (observatoire des coûts).
- *R6 : Renforcer la lisibilité et l'accessibilité au programme*
- *R7 : Disposer d'outils de suivi/évaluation performants*

CONCLUSIONS

De la difficulté de produire des recommandations

- L'élaboration des recommandations est un exercice délicat.
- Les difficultés tiennent pour partie au cadre conceptuel imposé par les indicateurs communs, qui présente de nombreux défauts du point de vue pertinence et conception
- Elles ont aussi un caractère intrinsèque à tout exercice d'évaluation
 - Pb de timing
 - Le cadre limité au programme
 - Concept flous: ex. compétitivité

Difficultés rencontrées

- Plusieurs problèmes liés aux retards à différents niveaux
 - Lancement tardif des travaux du prestataire
 - Retard de la programmation RDR3 préjudiciable au financement des études satellites
 - Mise à disposition tardive de certaines données.
- Des domaines d'impact encore non « outillés » en indicateurs (diversification de l'économie rurale, gouvernance des territoires,...)
- Problèmes récurrents concernant les données
 - Insuffisance des *données de suivi* (OSIRIS), notamment du point de vue des *résultats*
 - Difficulté d'appariement entre bases de données
- Insuffisance des *données de contexte ou de référence* (biodiversité, émission GES, zones HVN,...) à un niveau territorial adapté
 - Les *données de contexte* permettent de décrire l'état de l'agriculture ou de l'environnement de différents points de vue. Les *données de référence* sont des indicateurs d'état dont il existe un suivi chronologique et qui se rapportent aux domaines pour lesquels sont attendus des impacts du programme.
- Difficulté à mobiliser les parties prenantes

Enseignements

- Données pour l'évaluation
 - Données de suivi insuffisantes pour les résultats et pour l'évaluation (impact): besoin d'enquêtes (résultats) et d'observatoires dans la durée (*occupation du sol, biodiversité, qualité de l'eau, territoires HVN...*): s'y prendre à temps
 - Pb centralisation des données et conditions de mise à disposition des évaluateurs (clarifier les rôles)
 - Mobiliser la recherche pour études quantitatives approfondies
 - Nécessité de temps pour les modèles, les traitements et la consolidation des résultats
 - Travaux à reprendre par les évaluateurs en les croisant avec d'autres
 - Intéresser à l'évaluation les acteurs de la mise en œuvre (au niveau des territoires) et les parties prenantes
- *L'enjeu général est la préparation d'un plan d'évaluation par les autorités de gestion, mobilisant des outils coordonnés et également susceptible d'intéresser l'ensemble des parties prenantes*

Merci de votre attention